

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667



REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 01 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - JUL/DEZ 2016

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro
2016**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho.

Avaliadores desta Edição:

Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu	Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro, UFJF.
Sra. Andreia Cristina Rocha Gomes, UFF.	Prof. Ms. João Paulo Sporl, USP.
Sra. Arianne Sherman Vieira, UFMG.	Prof. Dr. José Vicente de Mendonça, UERJ.
Sr. Ciro Di Benatti Galvão.	Prof. Dra. Patricia Ferreira Baptista, UERJ.
Sr. Daniel Capecchi Nunes, UFJF.	Prof. Ms. Mariana Bueno Resende, UFMG.
Sr. Eduardo Manuel Val, UFF.	Prof. Dr. Phillip Gil França, PUC-RS.
Profa. Dra. Irene Nohara, MACKENZIE.	Prof. Ms. Thiago Bastos, UFRJ.

Diagramação e Layout:

Sr. Emerson Moura, UFJF.

SUMÁRIO

<i>Apresentação</i>	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>Concursos públicos e a tormentosa questão do exame psicotécnico como condição para ingresso no serviço público</i>	007
Henrique Ribeiro Cardoso e Liliane Santos Araújo	
<i>As escolas de governo na profissionalização da burocracia brasileira</i>	032
Alex Cavalcante Alves	
<i>Discrecionabilidade e controle na tutela do patrimônio histórico e cultural: reserva da administração na escolha entre interesses públicos concorrentes e os limites da intervenção dos poderes judiciário e legislativo</i>	060
Patricia Ferreira Baptista	
<i>Desapropriação indireta por instituição de áreas ambientais: um estudo crítico à luz da tese dos direitos de Ronald Dworkin</i>	077
Lilian de Brito Santos, Iago dos Santos Moura-Melo e Ricardo Afonso-Rocha	
<i>Contributos para o estabelecimento de critérios de resoluções de conflitos de competência legislativa em matéria de licitação e contratos administrativos</i>	106
Victor Amorim	
<i>O aplicativo uber: um estudo de caso baseado nos princípios e fundamentos da ordem econômica na constituição federal de 88</i>	128
Paulo Samico Junior	
<i>Compras públicas como instrumento para o desenvolvimento econômico nacional: novidades e questionamentos oriundos das alterações promovidas pela Lei n.º 12.349/2010</i>	156
Gustavo Henrique Sperandio Roxo	
<i>Governança corporativa e medidas de prevenção contra a corrupção na Administração Pública: um enfoque à luz da lei nº 13.303/2016</i>	176
Cristiana Fortini e Ariane Shermam	
<i>Transformações do Direito Administrativo</i>	188
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	
<i>El efecto irradiante de los derechos fundamentales en el proceso administrativo</i>	216
Alexander Espinoza Rausseo	

AS ESCOLAS DE GOVERNO NA PROFISSIONALIZAÇÃO DA BUROCRACIA BRASILEIRA

THE GOVERNMENT SCHOOLS IN THE PROFESSIONALIZATION OF BRAZILIAN BUREAUCRACY

ALEX CAVALCANTE ALVES

*Especialista em Direito Público. Graduado em Direito
pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).
Assessor na Agência Nacional de Energia Elétrica
(ANEEL).*

RESUMO: O presente trabalho se destina a demonstrar os avanços alcançados pelas escolas de governo e sua contribuição para a profissionalização do serviço público, tomando por base a análise das três principais escolas de governo federais: Instituto Rio Branco – IRBr, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e Escola de Administração Fazendária – ESAF. O trabalho defende a importância das escolas e de seus cursos, especialmente os de formação inicial, para o êxito das carreiras de servidores públicos. Nesse cenário, dedica-se atenção ao indissociável desenvolvimento conjunto da ENAP e da carreira de gestores governamentais. No plano federativo, o trabalho apresenta proposta do autor para a reestruturação da Escola de Governo do Distrito Federal – EGOV/DF, que foi em grande parte aproveitada pela gestão daquela entidade iniciada em 2015. Em todas as escolas analisadas, constata-se a importância da capacidade de articulação institucional para seu aprimoramento e para o compartilhamento de saberes com os servidores públicos.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública; Escolas de Governo; Servidores Públicos; Capacitação; Políticas públicas.

ABSTRACT: The present work is aimed at demonstrating the advances made by the government schools and their contribution to the professionalization of the public service, based on the analysis of the three main federal government schools: Rio Branco Institute - IRBr, National School of Public Administration - ENAP and School of Finance Administration - ESAF. The work defends the importance of schools and their courses, especially those of initial formation, for the success of the careers of public servants. In this scenario, attention is devoted to the inseparable joint development of ENAP and the career of governmental managers. In the federative plane, the paper presents the author's proposal for the restructuring of the School of Government of the Federal District - EGOV / DF, which was largely Used by the management of that entity started in 2015. In all the schools analyzed, the importance of the capacity for institutional articulation for its improvement and for the sharing of knowledge with public servants is verified.

KEYWORDS: Public Administration; Government Schools; Public Servers; Training; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca apresentar o papel das escolas de governo para a profissionalização da função pública brasileira, por meio da formação de seus quadros, analisando o histórico e as contribuições para a formação da alta burocracia do setor público de seus três principais expoentes: o Instituto Rio Branco – IRBr, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e a Escola de Administração Fazendária – ESAF.

Pretende-se, para tanto, por meio de revisão bibliográfica e de pesquisa legislativa e documental, demonstrar as contribuições dessas instituições de ensino para a profissionalização burocrática brasileira ao longo de sua história, analisando como sua consolidação institucional acompanhou os avanços das próprias carreiras de servidores públicos que a elas cumpriu formar. Além disso, o contexto constitucional de respeito às especificidades de cada esfera federativa contribuiu para a disseminação de escolas de governo estaduais, que também merecem a atenção deste estudo.

Em recorte específico, é abordado o exemplo da Escola de Governo do Distrito Federal – EGOV/DF, cuja proposta de reestruturação implementada a partir de 2015, com contribuições técnicas deste autor, tem se demonstrado de grande potencial para imprimir nova motivação aos servidores públicos do Distrito Federal que buscam capacitar-se naquela instituição.

Por fim, pretende-se demonstrar, em abordagem exploratória, o papel das escolas de governo na qualificação dos servidores públicos e na assimilação de valores que se espera sejam por eles diariamente aplicados em suas atividades cotidianas. Ao traçar o panorama da evolução das principais escolas de governo federais, e estudar a reestruturação da escola de governo distrital, busca-se analisar como essas instituições contribuíram para a formação de quadros técnicos e promoveram melhoria qualitativa no serviço público brasileiro.

II. A IMPORTÂNCIA DA FORMAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O advento da Constituição Federal de 1988 foi ao encontro de anseios da sociedade por um Estado que assegurasse a democracia e a cidadania e, especificamente quanto à Administração Pública, deixasse para trás um período no qual a opinião política era cerceada, para então buscar-se viver novos tempos, com participação cidadã e serviços públicos de qualidade como meta a ser perseguida.

A Constituição Federal estabelece a forma de acesso a cargos públicos, que apresenta como regra o ingresso por concurso público. Tal regra foi excepcionalizada no próprio texto constitucional, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previu a concessão de estabilidade àqueles servidores com mais de cinco anos de funcionalismo, mesmo que não tivessem prestado concurso público para ingresso nos cargos.

A parte do texto constitucional dedicada aos servidores públicos instituiu o Regime Jurídico Único e os planos de carreira para os servidores públicos, assegurou direitos trabalhistas aos servidores públicos, previu as hipóteses de remuneração por subsídio, bem como o regime de previdência do funcionalismo (BRASIL, 1988). A partir desse momento, estava dado o sinal para a formação de uma burocracia permanente recrutada de forma meritocrática em nosso País.

Um novo desafio se instalava: uma vez recrutados de forma meritocrática, como preparar, formar e manter atualizados esses quadros da Administração Pública brasileira? Apesar do recrutamento por mérito na realização de um concorrido exame, por diversas vezes o governo não informa aos servidores o que espera deles em termos de resultados, qual sua missão, seu compromisso. Não parece razoável que o servidor ingresse numa função pública sem saber exatamente qual o papel da instituição e o seu papel dentro dela. A esse respeito, registre-se:

“Discutir formas de complementar o recrutamento por concurso público, conciliando a aprovação nas provas com a realização de exames psicológicos, entrevistas profissionais e, especialmente, com a participação em cursos de formação admissionais (que hoje são realizados apenas nas carreiras de topo do funcionalismo) é pauta que deve constar da agenda dos governantes quando o tema recrutamento e seleção de servidores estiver em análise” (ALVES, 2015b, p. 75).

Os governantes identificaram que o movimento de profissionalização não poderia se dar apenas no aumento da qualidade dos quadros recrutados e na realização de concursos públicos com maior frequência, mas também deveria alcançar a qualificação profissional do servidor ingresso e, posteriormente, a cobrança por resultados. Segundo Marizaura Reis de Souza Camões e Diogo Ribeiro da Fonseca:

“Seguindo essa tendência internacional, a Administração Pública Brasileira também iniciou um movimento no sentido de modernizar e profissionalizar o serviço público tornando a gestão de pessoas uma ferramenta estratégica. A iniciativa de adotar o modelo de gestão por competências ocorreu nos primeiros anos do governo Luiz Inácio Lula da Silva pela edição do Decreto nº 5.707/2006 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP para os órgãos do Poder Executivo. A premissa dessa política é a

profissionalização dos servidores públicos sob os pressupostos do modelo de gestão por competências aplicado à capacitação” (CAMÕES; FONSECA, 2014, p. 1).

O referido decreto traz, em seu art. 4º, a definição das Escolas de Governo, seu papel na formação dos servidores e na identificação de lacunas de capacitação na Administração Pública Federal:

“Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades” (BRASIL, 2006).

Além disso, o normativo apresenta, entre as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a priorização, em caso de eventos externos de aprendizagem, dos cursos ofertados pelas Escolas de Governo, favorecendo a articulação interescolas e visando à formação do Sistema Nacional de Escolas de Governo, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

A Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, estabeleceu em seu art. 154 e seguintes o regimento do Sistema de Desenvolvimento na Carreira – SDEC, voltado notadamente para cargos do núcleo estratégico do Estado, pautado, entre outros aspectos, na obtenção de pontos por meio de resultados obtidos em avaliações de desempenho, participação em atividades de capacitação e difusão do conhecimento, produção técnica ou acadêmica e exercício de funções de confiança. No § 2º do referido dispositivo, ressaltou-se o papel preponderante das escolas de governo para as carreiras de gestão do Estado Brasileiro:

“Art. 154. O desenvolvimento na Carreira dos titulares dos cargos que integram as Carreiras a seguir se dará por progressão e promoção, em virtude do mérito de seus integrantes e do desempenho no exercício das respectivas atribuições:

[...]

§ 2º A participação, com aproveitamento, em programas e cursos de aperfeiçoamento ministrados por escola de governo constituirá requisito obrigatório para a promoção nas Carreiras de que tratam os incisos I a XV do caput. (Redação dada pela Lei nº 12.775, de 2012)” (BRASIL, 2008b).

Por sua vez, a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, instituiu a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG, como forma de estimular o reforço de pessoal qualificado de toda a Administração, bem como estimular a permanência dos quadros natos das escolas de governo federais. Por sua natureza de incentivo, a GAEG não

alcançou os titulares de cargos efetivos remunerados por subsídio, geralmente já contemplados com remuneração em patamar elevado:

“Art. 292. Fica instituída a Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo - GAEG, devida aos titulares de cargos de provimento efetivo, em efetivo exercício nas escolas a seguir, enquanto permanecerem nesta condição:

I - Escola de Administração Fazendária - ESAF;

II - Escola Nacional de Administração Pública - ENAP; e

III - Instituto Rio Branco - IRBr.

§ 1º Os titulares de cargos efetivos remunerados por subsídio em exercício nas escolas de que tratam os incisos I, II e III do caput deste artigo não farão jus à percepção da GAEG.

[...]” (BRASIL, 2009).

As três escolas de governo citadas no art. 292 da Lei nº 11.907/2009 formam o que se pode chamar de tríade das escolas de governo federais, abarcando três temas essenciais ao Estado: a administração fazendária, a gestão pública e a diplomacia. Este estudo passa, a partir deste momento, a se dedicar à análise do papel dessas tradicionais instituições de ensino na formação da burocracia federal.

II. O INSTITUTO RIO BRANCO

Criado por meio do Decreto-Lei nº 7.473, de 18 de abril de 1945, o Instituto Rio Branco desde então atua como escola de governo responsável pela formação continuada dos diplomatas brasileiros. Inicialmente instituída como unidade de treinamento, foi em 1946 que ganhou a atribuição de cuidar do recrutamento dos servidores da carreira diplomática.

Suas origens remontam, ao menos, a uma década antes, com a sanção do Decreto nº 24.486, de 28 de junho de 1934, por meio do qual foi instituído curso de aperfeiçoamento para os funcionários do Itamaraty, na própria Secretaria de Estado das Relações Exteriores, então no Rio de Janeiro. A respeito desse momento histórico, verifica-se, no Anuário do Instituto Rio Branco de 2014:

“No contexto da inovação trazida pela dita norma, o então Secretário Jorge Latour sugeria, em memorando de 7 de dezembro de 1934, a criação de um órgão, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, com a finalidade de ministrar dois cursos, ‘um, de preparatórios, para a admissão de funcionários no Ministério e em repartições internacionais; outro, de aperfeiçoamento, para os funcionários do Ministério e para os investidos em comissões no exterior em cargos de responsabilidade’”(BRASIL, 2014).

De 1946 até hoje, é local de estudo tanto dos recém-aprovados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática – CACD, em seu curso de formação, quanto ao longo de toda a sua carreira, por meio dos cursos exigidos para sua ascensão funcional, em especial o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas – CAD e o Curso de Altos Estudos – CAE, este necessário para permitir o ingresso nas posições mais elevadas da carreira.

Atualmente com sede própria, localizada próxima do Itamaraty, o Instituto já formou mais de dois mil diplomatas ao longo dos seus 71 anos de existência (BRASIL, 2014). A formação inicial no Instituto Rio Branco, além de preparar os novos diplomatas para o exercício de suas funções, familiarizando-os com os temas que tratarão na rotina de trabalho, contempla o estágio em uma das unidades administrativas do Ministério das Relações Exteriores, no qual os estudantes podem aos poucos materializar o conhecimento assimilado no Curso de Formação.

Essa passagem inicial pelo instituto, somada aos dois cursos necessários para a plena ascensão funcional dos diplomatas e aos diversos cursos de menor porte e palestras oferecidos pela instituição levam a dois efeitos facilmente perceptíveis pelo observador: o primeiro, a identificação, pelos diplomatas, da necessidade de permanente atualização profissional e estudo aplicado às suas atividades funcionais. O segundo, a consolidação de um inegável espírito de corpo, ingredientes que fazem da carreira diplomática uma das mais conceituadas da Administração Pública Federal.

Em termos administrativos, o instituto é gerenciado por um Diretor-Geral, contando com Diretoria, Coordenação-Geral de Ensino, Secretaria Acadêmica e Secretaria Administrativa, além da Biblioteca, integrados por diplomatas, oficiais de chancelaria, assistentes de chancelaria, técnicos de assuntos educacionais, bibliotecários e colaboradores externos. A Biblioteca Embaixador João Guimarães Rosa, inaugurada em 1998, conta hoje com acervo de cerca de 8 mil títulos.

Seu corpo docente é de caráter não permanente, sendo recrutado entre membros da academia, da diplomacia e do serviço público em geral aptos a contribuir para formação de elevado nível dos diplomatas brasileiros. A relação do corpo docente e discente é publicada nos anuários da instituição, assim como os programas das disciplinas.

O instituto edita três publicações: a Revista Juca, publicação anual dos alunos do Curso de Formação, destinada à veiculação de artigos sobre ciências humanas, diplomacia e temas culturais; o Anuário do Instituto, com informações técnicas sobre sua atuação; e o Caderno de Ensaio, coletânea de trabalhos acadêmicos selecionados pelos professores da instituição.

A instituição oferece ainda duas distinções: o prêmio Lafayette de Carvalho e Silva, conferido aos melhores classificados no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática; e o prêmio Rio Branco, aos melhores alunos do Curso de Formação.

Fruto de sua vertente de cooperação internacional, a escola recebe anualmente diplomatas estrangeiros em seus cursos de formação, ao lado dos novos diplomatas brasileiros. De acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico da instituição, a escola possui desde 2002 intercâmbio regular com sua equivalente argentina, quando dois diplomatas recém egressos de cada uma das instituições é recebido pela outra.

Mas talvez uma de suas mais relevantes ações, para além do recrutamento e formação de quadros em grau de excelência, seja o Programa de Ação Afirmativa, criado com vistas a promover a inclusão e a diversidade no Itamaraty. Por meio dele, a instituição seleciona em concurso candidatos afrodescendentes que necessitem de apoio financeiro para a realização de estudos com vistas a prestar o exame do Instituto Rio Branco. O valor oferecido pela escola deve ser gasto com estudos e cursos preparatórios.

Poder-se-ia afirmar que os diplomatas já ingressam preparados, por seu elevado nível de formação previamente ao seu ingresso na carreira. No entanto, dentre os novos diplomatas, há aqueles que jamais tiveram um emprego, ou ainda, se já possuem histórico profissional, nunca exerceram funções de elevada expressão como a diplomacia, não possuindo as habilidades gerenciais e conhecimento aplicado necessário.

Diante desse fato, a se tomar por referência o elevado número de diplomatas de carreira ocupando cargos de alta direção na Administração Pública, pode-se afirmar que o Instituto Rio Branco, tradicionalmente e nos dias atuais, atua na consolidação da profissionalização da burocracia brasileira, como academia diplomática de grande expressão.

III. A ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP

Um dos marcos da gestão pública no período que antecedeu o arcabouço constitucional, social e político atual, foi “[...] a criação da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, e da carreira de Especialista em Políticas Públicas” (PALUDO, 2013, p. 91) no Governo Sarney.

De acordo com Frederico Lustosa da Costa, o espírito que permeou a criação da ENAP e outras figuras administrativas naquela gestão foi o de valorização da função pública e de renovação de quadros como metas principais da política de recursos humanos, o que não

ocorreu de forma exitosa, tendo dado lugar a estratégia tradicional de racionalização dos meios (COSTA, 2008).

A ENAP, criada sob nítida inspiração da francesa *École Nationale d'Administration* – ENA, é fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, instituída pelo Decreto nº 93.277, de 19 de setembro de 1986, se utiliza da previsão da Lei nº 6.871, de 3 de dezembro de 1980, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP.

É dirigida por um presidente e possui, além do gabinete da presidência, diretorias de Formação Profissional, uma de Desenvolvimento Gerencial, de Comunicação e Pesquisa, de Gestão Interna, além de uma unidade em nível de assessoria para temas de cooperação internacional, um órgão jurídico e uma unidade de controle interno, de acordo com informações extraídas do sítio eletrônico da instituição.

A escola dedica-se à oferta de cursos para desenvolvimento técnico e gerencial na Administração Pública; à formação inicial dos integrantes de carreiras de Estado, sendo intrinsecamente associada a esse papel a formação dos aprovados ao cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; cursos de aperfeiçoamento para carreiras; e cursos de pós-graduação voltados para servidores públicos. Além disso, a instituição se dedica à edição de publicações no campo da gestão pública.

No que diz respeito ao desenvolvimento técnico e gerencial, são oferecidos cursos e atividades presenciais e à distância, na modalidade aberta ou exclusiva para determinada repartição, com aulas elaboradas por especialistas de modo a desenvolver uma série de competências essenciais aos agentes públicos, em programas de áreas como Comunicação e Liderança, Desenvolvimento Gerencial, Ética e Cidadania, Gestão de Processos, Logística e Planejamento. Sobre as atividades de educação à distância, cabe destacar:

“No primeiro ano de existência da Escola Virtual ENAP, a oferta de cursos na modalidade a distância possibilitou o aumento de quarenta por cento na capacidade de atendimento da escola, dando oportunidade de capacitação para servidores lotados em todas as regiões do País, eliminando os custos de locomoção e hospedagem em Brasília. Além de ampliar o número de servidores públicos federais atendidos, também foi possível ofertar os cursos a servidores estaduais e municipais” (ENAP, 2006, p. 50).

A ENAP é encarregada de ministrar o curso de formação inicial, no âmbito dos respectivos processos seletivos, das carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento – APO e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, visando oferecer a

formação aplicada adequada ao pleno exercício das funções aos novos ocupantes de cargos dessas relevantes carreiras da Administração Federal.

A esse respeito, registra-se, a título de ilustração, a importância dos cursos de formação inicial para qualquer carreira pública, e o quanto o elevado nível dos ocupantes dos cargos das referidas carreiras poderia ser compartilhado com o serviço público como um todo caso a realização de cursos de formação fosse prática comum a todas as carreiras:

“A instituição de cursos de formação em larga escala para as carreiras públicas permitiria enorme ganho qualitativo para o serviço público, que passaria a contar cada vez mais com profissionais preparados para bem desempenhar o seu papel perante a sociedade. Mas, até o momento atual, o governo acaba por não dizer à maior parte de sua força de trabalho, quando de sua admissão, o que espera dela” (ALVES, 2015a, p. 11).

Entende-se que, por suas origens e missão institucional, a ENAP seria a instância adequada para a formação inicial da maior parte do funcionalismo federal. À parte da formação inicial, a escola também se dedica a ministrar cursos para o aperfeiçoamento das carreiras, servindo à capacitação e atualização profissional de integrantes de diversas carreiras integrantes do ciclo de gestão da Administração Pública Federal, bem como de outras carreiras que fazem parte dos quadros do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No campo da pós-graduação *stricto sensu*, a escola oferta o Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento, realizado em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. A escola oferece as vagas do curso de mestrado a servidores públicos envolvidos nas diversas etapas da implementação de políticas públicas em nível federal.

Quanto à pós-graduação *lato sensu*, a escola oferece cursos de grande procura sobre temas ligados à Administração Pública, sendo tradicionais os cursos de especialização em gestão de pessoas no setor público e em gestão pública sob o enfoque organizacional.

Dentre as publicações de maior destaque da instituição, estão os Cadernos ENAP, publicações na área de pesquisa e ensaios técnicos a respeito de temas em evidência afetos a gestão pública; bem como os Estudos ENAP, voltados à veiculação de material baseado em análise de dados sobre os servidores públicos federais; além da tradicional Revista do Serviço Público, periódico criado em 1937 pelo antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, e que serve como um dos mais conceituados repositórios de boas práticas em gestão pública.

Há ainda os cadernos oriundos das atividades a cargo da ENAP no âmbito da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas – EIAPP, escola de governo vinculada

ao Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, do qual o Brasil é membro. Nesse ponto, importante mencionar o papel de cooperação internacional da ENAP para a difusão de boas práticas na Administração Pública, integrando, além da EIAPP, outras iniciativas internacionais relacionadas à formação de servidores públicos.

Não se pode deixar de mencionar, por sua importância, as edições dos estudos de caso que integram a casoteca de Gestão Pública da ENAP. Somam-se a essas edições a publicação de livros sobre gestão pública e de textos para discussão, todos de grande interesse da comunidade nacional de servidores públicos.

Deve-se mencionar, ainda, a Biblioteca Graciliano Ramos, que reúne vasto acervo de obras sobre gestão pública, em meio físico e eletrônico, oferecendo empréstimos para leitura ou consulta presencial dos livros e periódicos. Seu regulamento foi aprovado pela Resolução nº 9, de 28 de julho de 2011, mas suas origens remontam a 1993, com a inauguração do à época Centro de Documentação, Informação e Difusão. Trata-se, portanto, de importante local de estudo e pesquisa para o aperfeiçoamento dos servidores públicos federais.

No campo da pesquisa, a ENAP conta com a oferta de bolsas, com vistas a fomentar a pesquisa em Administração Pública, bem assim, como fruto dos estudos realizados naquela instituição, geralmente resultam publicações de elevado nível sobre temas afetos à gestão pública nacional.

Cabe mencionar, ainda, o evento especial Café com Debate, que a cada uma de suas edições promove o diálogo entre servidores com a presença de debatedores de elevado nível sobre temas em evidência na gestão federal, em formato de café da manhã, o que promove a interação de modo informal e sem amarras hierárquicas.

Merece destaque o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O concurso, realizado desde 1996, reconhece e premia iniciativas inovadoras, qualquer que seja seu porte, tanto na gestão pública quanto na implementação de políticas públicas, que tenham gerado incremento qualitativo para o serviço ofertado à sociedade.

No campo da articulação interinstitucional, a ENAP participa da Rede Nacional de Escolas de Governo, iniciativa informal de livre adesão entre escolas de governo, centros de formação e órgãos da Administração Pública interessados, que reúne mais de 260 instituições, das diversas esferas federativas e dos diversos Poderes. A rede promove encontros e seminários voltados à troca de experiências e ao aperfeiçoamento das escolas de governo no País:

“A Rede surgiu com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições que trabalham com formação e aperfeiçoamento profissional dos

servidores públicos nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos três poderes. Ao mesmo tempo, busca incentivar o compartilhamento de conhecimentos, incentivando trabalhos em parceria” (COMITÊ GESTOR DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO, 2013, p. 1).

À ENAP cabe ainda a coordenação do Sistema Nacional de Escolas de Governo, instituído pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, conforme mencionado no início deste estudo. O sistema, também conhecido como Sistema de Escolas de Governo da União – SEGU, é composto por 17 instituições federais dedicadas à formação de servidores públicos. As escolas, seus órgãos de vinculação e seus atos instituidores estão elencados no quadro abaixo.

Quadro 1 – Instituições integrantes do Sistema de Escolas de Governo da União (SEGU)

ESCOLA DE GOVERNO	ÓRGÃO DE VINCULAÇÃO	ATO DE INSTITUIÇÃO ¹⁹
Academia Nacional de Polícia – ANP	Polícia Federal	Boletim Interno nº 216/1960
Centro de Altos Estudos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – CEAE	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	Portaria nº 345/2003
Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS – CFAI	Instituto Nacional do Seguro Social	Decreto nº 7.556/2011
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR/CD	Câmara dos Deputados	Ato da Mesa nº 69/1997
Escola da Advocacia-Geral da União – EAGU	Advocacia-Geral da União	Portaria nº 1.294/2000
Escola de Administração Fazendária – ESAF	Ministério da Fazenda	Decreto-lei nº 7.311/1945
Escola de Inteligência – ESINT / ABIN	Agência Brasileira de Inteligência	Decreto nº 68.448/1971
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Coordenadora do Sistema)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Decreto nº 93.277/1986
Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	Decreto nº 47.997/1960
Escola Nacional de Mediação	Ministério da Justiça	Portaria nº 1.920/2012
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP	Fundação Oswaldo Cruz	Lei nº 2.312/1954
Escola Nacional de Serviços Penitenciários – ESPEN	Ministério da Justiça	Portaria nº 3.123/2012
Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ	Ministério da Educação e Cultura	Lei nº 770/1949
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB	Senado Federal	Resolução nº 9/1997
Instituto Rio Branco – IRBr/MRE	Ministério das Relações Exteriores	Decreto-lei nº 7.473/1945
Instituto Serzedello Corrêa – ISC	Tribunal de Contas da União	Resolução nº 19/1994

¹⁹ Quando as atuais instituições sucederam estruturas anteriores, foi elencado o ato constitutivo da instituição original.

Universidade Banco Central do Brasil – UniBacen	Banco Central do Brasil	Portaria nº 29.971/2005
---	-------------------------	-------------------------

Fonte: Caderno ENAP nº 40 (FONSECA et al, 2015), adaptado, e pesquisa legislativa realizada pelo autor.

Verifica-se a ausência, nesse rol, da Escola Superior de Guerra, integrante do Ministério da Defesa. Entende-se equivocada tal ausência, já que se trata de tradicional instituição responsável pela formação gerencial de quadros civis e militares para o exercício de funções públicas, notadamente em temas afetos a estratégia e defesa nacional.

Por fim, cabe ressaltar que o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, também atribuiu à ENAP a posição de membro do Comitê Gestor da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a quem compete, dentre outras atribuições, zelar pela observância às diretrizes da política, orientar os órgãos e entidades da administração sobre a destinação de recursos para capacitação e disseminar a PNDP.

III.1. O PAPEL DA ENAP NA FORMAÇÃO DE QUADRO DAS CARREIRAS DE ESTADO

É notável o trabalho da ENAP na formação de quadros das carreiras de Estado no País. A literatura já conta com diversas referências ao êxito da formação oferecida pela escola. Exemplo desse reconhecimento está no artigo de Marcos Alonso publicado na Revista do Serviço Público, em que analisa os custos no setor público:

“Há de se fazer um grande esforço de capacitação da administração pública para a gestão (estratégica) de custos, pois a revolução dos custos só será vitoriosa se os gestores abraçarem a causa. Nesta direção, não poderíamos deixar de registrar a iniciativa pioneira da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que a partir de meados de 1998 passou a ministrar o curso ‘Gerenciamento de custos no serviço público’” (ALONSO, 1999, p. 49).

Em dissertação de mestrado no curso de Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, Patrícia Roberta Paes de Andrade assinalou o protagonismo da ENAP na formação de quadros gerenciais da Administração Pública:

“O papel capital da ENAP, dentro do plano de desenvolvimento do governo federal, foi reafirmado após a publicação do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, onde ficou explícito que os órgãos deverão incluir em seus planejamentos estratégicos ações voltadas para a habilitação de seus servidores, para que ocupem cargos de direção superior, ou seja, os servidores deverão ser capacitados para ocupar cargos de chefia,

objetivando o critério da eficiência no serviço público (BRASIL, 2006)” (ANDRADE, 2012, p. 25).

Por sua vez, em tese de doutoramento em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Alexandre Mendes Nicolini, ao abordar a construção de saberes necessários ao exercício das carreiras de Estado, ressaltou a relação entre a criação da Escola Nacional de Administração Pública, a busca pela profissionalização do Estado e a consolidação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (NICOLINI, 2007).

A importância da formação gerencial dos quadros da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na ENAP é facilmente identificada quando se observa que aproximadamente 60% de seus integrantes exerce cargo comissionado de atribuições técnicas, gerenciais, de assessoramento ou direção (ANESP, 2015).

Dessa forma, a evolução da escola de governo e da carreira se mostram indissociáveis sob a perspectiva da profissionalização da função pública brasileira, tendo a escola de governo contribuído para a formação gerencial, a consolidação e o êxito da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, ocupante de parcela considerável dos cargos gerenciais do setor público federal.

IV. A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

A Escola de Administração Fazendária – ESAF tem origem nos Cursos de Aperfeiçoamento do Ministério da Fazenda, instituídos pelo Decreto-lei nº 7.311/1945. Os cursos foram a base para a criação, em 1967, do Centro de Treinamento do Ministério da Fazenda – Cetremfa, transformado na Escola de Administração Fazendária durante a década de 1970.

A instituição conta com sede própria em Brasília e Centros Regionais de Treinamento localizados em Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo, além de pólos em João Pessoa e Manaus, como é possível verificar em seu sítio eletrônico. Possui ainda biblioteca de grande acervo em temas fazendários.

À escola cabe a coordenação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, programa que visa estimular a participação e a capacitação cidadã para o controle fiscal, instituído por meio da Portaria MF/MEC nº 413, de 31 de dezembro de 2002, como uma evolução do Programa Fiscal de Educação Tributária, criado em 1996.

O programa realiza importante trabalho por meio da cooperação entre a ESAF, Ministério da Educação e órgãos fazendários e de educação dos Estados e Municípios, com vistas à educação fiscal e à criação da cultura de cidadania fiscal da população.

A ESAF se destaca não somente na realização de cursos de formação inicial, notadamente para os servidores ingressos nas carreiras de Estado do Ministério da Fazenda, como no caso dos Analistas de Finanças e Controle, mas também como uma respeitada banca examinadora de concursos públicos para o recrutamento de talentos para o setor público brasileiro.

Ademais, oferece cursos de aperfeiçoamento para os servidores públicos federais, notadamente nas áreas financeira, orçamentária e tributária; cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu; desenvolve estudos sobre temas de administração e finanças públicas, e organiza concursos de prêmios para fomentar pesquisas e elaboração de trabalhos acadêmicos sobre esses temas.

No campo da articulação interinstitucional, além de integrar o Sistema de Escolas de Governo da União, a ESAF possui relevante atividade de cooperação nacional, com demais órgãos de governo das diversas esferas, e internacional, por meio de Memorandos de Entendimento com instituições congêneres de diversos países.

V. AS ESCOLAS DE GOVERNO ESTADUAIS: O CASO DA REESTRUTURAÇÃO DA ESCOLA DE GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – EGOV/DF

A Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, reconheceu em seu texto a importância das escolas de governo, não apenas na esfera federal, mas também no âmbito dos Estados e do Distrito Federal. Assim assinala o §2º do art. 39 do texto constitucional:

“Art. 39 (...)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]. (BRASIL, 1988).

Esse texto, além de reconhecer a relevância das importantes escolas de governo federais existentes, legitimou a presença cada vez mais constante de instituições de ensino governamental na esfera federal e, especialmente, no plano estadual e do Distrito Federal.

As escolas de governo já são instituições consolidadas em boa parte das unidades da Federação, não obstante algumas ainda careçam de fortalecimento institucional e

aprimoramentos sob o ponto de vista organizacional. Para o presente trabalho, como forma de exemplificar uma implantação dessa necessária mudança de paradigma, apresenta-se estudo sobre a Escola de Governo do Distrito Federal – EGOV/DF.

O estudo é baseado em policy paper elaborado e encaminhado por este autor em 10 de dezembro de 2014 à equipe da gestão eleita para o governo do Distrito Federal no período de 2015 a 2018, e aproveitado em grande medida pela direção da EGOV/DF na reestruturação que promoveu na instituição.

V.I. HISTÓRICO

A Escola de Governo do Distrito Federal (EGOV) tem origem no Serviço de Seleção e Aperfeiçoamento – SSA, criado pelo Decreto nº 43, de 28 de março de 1961. Cinco anos mais tarde, passou a se chamar Centro de Seleção e Treinamento - CEST.

Por sua vez, com a edição do Decreto nº 3.121, de 31 de dezembro de 1975, o CEST foi transformado no Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos – IDR, vinculado à Secretaria de Administração do Distrito Federal.

Em 2000, a Secretaria de Gestão Administrativa – SGA, com a estrutura dada pelo Decreto nº 21.599, de 5 de outubro de 2000, passou a contemplar a Escola de Governo do Distrito Federal – EGDF. Em 2004, a EGDF passou a se chamar Escola de Gestão Pública – EGEP, por meio do Decreto nº 24.392, de 27 de janeiro de 2004.

Por meio do Decreto nº 27.591, de 1º de janeiro de 2007, foram criadas a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG e a atual Escola de Governo do Distrito Federal – EGOV. A EGOV hoje se encontra na estrutura da Secretaria de Administração Pública do Distrito Federal – SEAP.

V.II. RESULTADOS RELEVANTES DAS GESTÕES ANTERIORES

As gestões anteriores mantiveram tratativas com o Instituto Legislativo Brasileiro - ILB (Senado Federal), bem como atuaram no intuito de transformar a Escola em Universidade, em torna-la polo central da Rede de Escolas do GDF e também em implantar o ensino a distância na capacitação dos servidores públicos distritais, tendo participado de eventos da Rede Nacional das Escolas de Governo.

Dentre as atividades de relevo, destacam-se o curso para servidores das carreiras de Auditoria de Atividades Urbanas e de Fiscalização e Inspeção de Atividades Urbanas, que contou com três meses de duração, 19 turmas e cerca de 800 alunos-servidores; e o projeto “Formação com devolutivas”, no qual a Escola trabalha no sentido de promover e devolver à Administração Pública conhecimento e reflexões sobre os processos de gestão pesquisados pelos servidores participantes dos cursos.

Como contrapartidas, os servidores do GDF que participam dos cursos de especialização podem publicar os trabalhos acadêmicos no banco de publicações disponível no sítio eletrônico da escola; apresentar ao público os trabalhos e pesquisas desenvolvidos durante o curso e/ou passar a integrar a equipe de instrutores da EGOV/DF.

Merece destaque ainda o início da elaboração do projeto político-pedagógico da escola, construído de forma participativa com os servidores.

VI.III. NECESSIDADES DE APRIMORAMENTO IDENTIFICADAS PARA A NOVA GESTÃO E RAZÕES PARA MUDANÇAS

Em análise do material disponibilizado no sítio eletrônico da instituição até dezembro de 2014, não foi constatado êxito em demonstrar resultados das tratativas para firmar protocolos de cooperação. Não foi identificada, ainda quantificação, de forma ostensiva e detalhada, de resultados capazes de demonstrar êxito das políticas de capacitação dos servidores do GDF.

Ademais, a própria página eletrônica, apesar de amigável, parecia não se comunicar adequadamente com o público externo – cidadãos e servidores do GDF, estando mais voltado ao público interno ou a usuários que já possuem familiaridade com as rotinas da instituição.

No *policy paper*, foi ressaltada a necessidade de escolha de dirigentes tecnicamente capazes, para entregar mais resultados com equipes reduzidas. Mas somente a escolha adequada dos dirigentes não seria suficiente para o alcance, pelo governo, dos resultados almejados pela população: todo o corpo técnico do serviço público distrital necessitaria estar qualificado e motivado para desempenhar suas atribuições:

“É necessário, portanto, voltar a contar com o Estado como disseminador de ideais de coletividade e boa convivência em sociedade, para que sejam retomados os bons valores do trabalho, do empreendedorismo, da eficiência, da qualidade no serviço público, da responsabilidade social da iniciativa privada, da capacitação constante dos empregados, da cortesia no atendimento e nas relações interpessoais, da humanização e da busca do desenvolvimento pessoal e coletivo. A Administração Pública e seus servidores podem atuar

como vetores fundamentais à concretização das mudanças almejadas” (ALVES, 2014, p. 4).

Nesse sentido, fica evidenciada a importância da EGOV/DF, que tem por missão institucional capacitar os quadros da Administração Pública Distrital no exercício de suas funções, de modo a permitir que estejam atualizados em seus conhecimentos profissionais e aptos a prestar serviço público de excelência, alinhado com as diretrizes governamentais e, principalmente, com as necessidades dos cidadãos.

Mais do que isso, a EGOV terá o papel, nesse contexto de mudança, de internalizar nova cultura e motivar uma equipe de servidores que terá pela frente um horizonte de grande cobrança por resultados e pouco orçamento para incentivos salariais.

Diante do protagonismo da qualidade da gestão no Plano de Governo apresentado à sociedade, a EGOV/DF se encaixaria em momento ímpar que a permitiria ter destaque, dentro da Administração Distrital, quanto à adoção de boas práticas, cumprindo papel importante de divulgação, conscientização e motivação dos quadros do serviço público do DF.

Para implementar as propostas do Plano de Governo quanto à capacitação de servidores, notadamente quanto à elaboração de um plano global de desenvolvimento de pessoas e à implantação em larga escala da gestão por competências, recomendou-se realizar as adequações na EGOV detalhadas a seguir.

VI.IV. RECOMENDAÇÕES DO POLICY PAPER

VI.IV.I. RECOMENDAÇÕES NO PLANO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

No plano político-institucional, propôs-se a formação de rede de consultores internos do GDF, desenvolvendo orientações para a pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos; para a elaboração de planejamento estratégico; para o gerenciamento de projetos e a análise de processos; para o desenvolvimento da gestão por competências; para o alcance de resultados; e para a desburocratização e simplificação administrativa, sugerindo que fossem essas as linhas-mestras das capacitações a serem ministradas aos servidores dos diversos órgãos e entidades do Distrito Federal.

Para tanto, recomendou-se que, antes de tudo, fosse a própria EGOV/DF o exemplo. Remodelações de pequeno valor financeiro, mas de grande valor como exemplo, poderiam ser adotadas desde o balcão do atendimento, com a instalação de caixa para críticas e sugestões, a

divulgação de canal direto de atendimento pelo Diretor-Executivo, e a instalação de painel de avaliação do atendimento.

Sugeriu-se ainda que a EGOV assumisse papel de destaque no âmbito da Administração Pública Distrital com relação à simplificação administrativa e desburocratização. A principal ação nesse sentido seria a realização de iniciativa para consultar cidadãos e servidores públicos sobre quais procedimentos administrativos consideram contar com excesso de burocracia e trâmites desnecessários, colhendo sugestões para sua redução.

Diversos países da União Europeia e, na América Latina, o Governo do Equador, já implantaram programas dessa natureza. Em palestra realizada no Congresso do CLAD em novembro de 2014, representantes do Governo Equatoriano afirmaram ter recebido mais de 6 mil contribuições da sociedade, levando à revisão de uma série de regulamentos. Foi criado um personagem para a campanha, chamado, em tradução livre, de “Tramitão” (uma espécie de monstro de papel que assombrava os cidadãos).

A iniciativa adaptada ao nosso contexto contemplaria também a premiação das melhores ideias, por meio de placa simples a ser entregue em evento, e culminaria com a elaboração de proposta legislativa ao GDF para eliminação dos trâmites desnecessários. A EGOV/DF também poderia ser responsável por acompanhar a implementação da medida.

Ademais, a EGOV incentivaria e participaria ativamente da realização de cursos de formação para ingresso e atualização dos servidores nas diversas carreiras do serviço público do Distrito Federal, a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Isso porque o Governo, na condição de empregador, deve comunicar aos seus servidores o que espera deles, qual sua missão, seu compromisso. O servidor necessita conhecer o papel do seu órgão e o seu papel dentro dele.

O curso de formação, para a vida profissional do servidor naquele órgão público, é a primeira etapa de um processo continuado de formação e aprendizagem que deve acompanhá-lo durante toda a carreira. Para tanto, registrou-se a importância fundamental de reconhecer o importante papel da EGOV/DF na formação dos quadros do Distrito Federal, tanto no seu ingresso, quanto no seu aperfeiçoamento ao longo da carreira.

VI.IV.II. RECOMENDAÇÕES NO PLANO ADMINISTRATIVO E DE RECURSOS HUMANOS

No *policy paper*, com vistas à racionalização da máquina administrativa, foi sugerida a incorporação da Coordenação de Educação a Distância e sua Gerência de Desenvolvimento de

Ambientes Virtuais à Coordenação de Desenvolvimento e Formação. A medida foi adotada pela gestão, que extinguiu a Coordenação de Educação à Distância, deslocando a Gerência de Desenvolvimento de Ambientes virtuais para a Coordenação de Desenvolvimento e Formação.

Também foi sugerida a incorporação da Coordenação de Tecnologia, sua assessoria técnica e sua Gerência de Acompanhamento e Manutenção de Rede à Coordenação Administrativa, transferindo a Gerência de Produção de Materiais Didáticos para a Coordenação de Desenvolvimento e Formação. A proposta foi acatada na reestruturação, à exceção da transferência da área de Produção de Materiais Didáticos, que foi extinta.

Mas a sugestão de maior relevo foi a criação da Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional, dedicada a elaborar e conduzir projetos relevantes e acompanhar parcerias com entidades congêneres em nível local, nacional e internacional, proposição plenamente acatada e implementada pela gestão da EGOV/DF que analisou o policy paper.

A criação dessa Coordenação foi proposta em razão de a EGOV/DF ter como atribuição capacitar todo o quadro de servidores do DF, de seus diversos órgãos e autarquias, o que implica duas vertentes: 1) ter amplo conhecimento e manter interação positiva com os órgãos da Administração Distrital, com vistas a levantar as necessidades de capacitação e receber apoio institucional para sua realização; e 2) estar atualizada com as melhores práticas e tecnologias das Escolas de Governo em nível local, nacional e internacional, de modo a obter cooperação para sanar nossas lacunas de capacitação e ter interlocução apta a expor as práticas exitosas que venham a ser desenvolvidas no âmbito do GDF.

A respeito da articulação interinstitucional, cabe destacar a pesquisa de Diego Ribeiro da Fonseca, Marizaura Reis de Souza Camões, Marcelo Douglas de Figueiredo Torres e Joselene Pereira Lemos, no Caderno ENAP nº 40, intitulado “Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização”.

Em seção específica do documento, os pesquisadores elencam as formas de cooperação e estabelecimento de parcerias previstos pelas escolas de governo do Sistema de Escolas de Governo da União, identificando que elas podem se dar com escolas de governo, órgãos públicos, instituições educacionais, outras organizações nacionais e instituições estrangeiras. Ao identificar essa classificação, assinalam:

“[...] a realização de parcerias se afigura como um dos mais importantes quesitos para a atuação eficaz das escolas de governo. Tal atribuição possui um caráter técnico, mas também político, na medida em que proporciona a coesão entre as escolas de governo e a sua legitimação junto a outras organizações” (FONSECA et al, 2015, p. 68).

A atuação institucional articulada, como no caso do Sistema de Escolas de Governo da União e da Rede de Escolas de Governo, mas também a articulação com a sociedade para o atendimento às suas incontáveis demandas, são imperativos da gestão pública atual. Nesse sentido, Goldsmith e Eggers, na obra “Governar em rede: o novo formato do setor público”, afirmam:

“O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes, transcendem os limites organizacionais” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 22).

A criação da Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional, com estrutura simples mas com foco na capacidade de articulação, veio a atender essa lacuna da EGOV/DF, de modo similar ao modelo de cooperação já consolidado das grandes escolas de governo federais, que possuem numeroso número de parcerias com outras escolas, outros órgãos de governo e entes internacionais.

Diante do exposto, a proposta do *policy paper* previa, em lugar das quatro existentes à época, a reestruturação da escola para contemplar três coordenações: Coordenação Administrativa, Coordenação de Desenvolvimento e Formação, e Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional, desenho que foi consolidado pelo Decreto nº 36.304/2015.

Além disso, houve a proposição de se reduzir o número de cargos da Assessoria Especial, montando um grupo multidisciplinar apto a contribuir para esses três temas. Na configuração proposta, em lugar dos quatro existentes, haveria três assessores com perfis para atuar nas seguintes questões: temas jurídico-administrativos; temas técnico-pedagógicos; temas de comunicação e articulação institucional. Ao menos em termos numéricos, a sugestão foi incorporada.

O organograma anterior, bem como o organograma proposto no *policy paper* e o organograma implementado na EGOV/DF a partir da edição do Decreto nº 36.304/2015 podem ser verificados, respectivamente, nos Anexos I, II e III deste trabalho.

No plano da gestão organizacional, foi sugerida a apresentação da proposta de gestão da instituição, demonstrando a necessidade de envolvimento da equipe para o alcance dos resultados. Isso porque, para motivar os servidores da EGOV/DF a aderir às novas diretrizes, seriam desenvolvidas ações sob o lema “Melhorar a EGOV para melhorar a qualidade de vida

do DF”, demonstrando o impacto que a capacitação exerce sobre os servidores da Administração Distrital e sobre o serviço por eles prestado aos cidadãos. Não foi possível identificar se a sugestão foi implementada.

Por fim, foram apresentadas propostas no sentido de aprimorar a comunicação bidirecional com os gestores, por meio da realização de reuniões de gestão semanais da manutenção do Gabinete do Diretor-Executivo de portas abertas para interação; estabelecer processos seletivos internos para o recrutamento de gerentes e coordenadores; e promover palestras ao público interno com expositores de alto nível, em temas técnicos, de Administração Pública e motivacionais, que possam realiza-las sem custo, ou a custos mínimos, para a Administração. Também não foi possível identificar se tais medidas foram implementadas pela gestão.

VII. CONCLUSÕES

Com o presente estudo, restou evidenciada a importância das escolas de governo para a profissionalização dos servidores públicos brasileiros. Essas instituições, responsáveis pela formação inicial e/ou continuada da burocracia estatal, desempenham papel que a cada dia mais ganha o merecido reconhecimento de governantes, legisladores, dos próprios servidores públicos e da sociedade civil.

Demonstrou-se o papel das três mais tradicionais escolas de governo da esfera federal, integrantes do Sistema de Escolas de Governo da União, a começar pelo Instituto Rio Branco – IRBr, criado em 1945, que cuida de formar os diplomatas para a adequada representação dos interesses internacionais do Brasil. Ao promover a interação com profissionais experientes e o convívio com os novos colegas de carreira, a instituição contribui para a formação do espírito da carreira e capacita esses servidores para o exercício de suas funções.

A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, com sua tradição de excelência na formação dos servidores, notadamente em temas afetos à gestão pública propriamente dita, também tem suas atividades descritas neste estudo, que aponta o amplo leque de sua atuação e suas contribuições à formação dos quadros do serviço público nacional.

O trabalho apontou ainda o papel de relevo e o desenvolvimento conjunto da instituição ENAP com a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja formação inicial e continuada se dá preponderantemente nessa escola de governo.

A Escola de Administração Fazendária – ESAF, instituição prestigiada na formação de servidores públicos, notadamente em temas financeiros e tributários, também contou com capítulo específico do presente estudo, o qual destacou sua importância na formação para temas fazendários e seu caráter de referência no recrutamento de servidores públicos, sendo uma das principais bancas realizadoras de concursos públicos do País.

Ponto comum a todas as integrantes desse rol de escolas de governo de elevado nível na esfera federal, a articulação interinstitucional tem promovido avanços na percepção de dirigentes públicos e da sociedade civil sobre o papel das escolas de governo, aumentando sua capilaridade e permitindo sua atuação em rede para o compartilhamento de saberes e a cooperação.

Com o reconhecimento constitucional, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, da importância das escolas de governo para a formação dos servidores públicos em nível federal, dos Estados e do Distrito Federal, sua disseminação nos governos estaduais foi consolidada. Para análise do presente trabalho, realizou-se recorte sobre a Escola de Governo do Distrito Federal – EGOV/DF, a qual foi objeto de *policy paper* com proposta de reestruturação elaborado por este autor.

A reestruturação, implementada pela gestão da EGOV/DF a partir de janeiro de 2015, teve como maior avanço a criação da Coordenação de Projetos Especiais e Cooperação Institucional, reconhecendo naquela instituição a importância da cooperação e da atuação em rede para seu fortalecimento institucional e para a oferta cada vez melhor de capacitações aos servidores públicos, visando o melhor atendimento às demandas da sociedade.

Espera-se que, com essa nova dinâmica, EGOV/DF possa exercer cada vez mais papel preponderante, seja no ingresso e formação dos servidores públicos do Distrito Federal, seja no seu aperfeiçoamento ao longo da carreira, contribuindo para a cultura de planejamento e governança no setor público distrital.

* As ideias externadas neste artigo são de responsabilidade de seu autor e não representam necessariamente o ponto de vista das instituições às quais esteja vinculado.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. Revista do Serviço Público, ano 50, n.1 (jan. – mar. 1999). Brasília: ENAP, 1999.

ALVES, Alex Cavalcante. A profissionalização do serviço público federal brasileiro no regime democrático. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú, 10 – 13 nov. 2015a.

ALVES, Alex Cavalcante. A recondução do servidor público: doutrina e jurisprudência à luz da Lei 8.112/1990 e da Constituição Federal. Salto: Schoba, 2015b.

ALVES, Alex Cavalcante. Policy paper: Proposta de reestruturação da Escola de Governo do Distrito Federal com vistas a aplicar nova política de capacitação dos servidores públicos distritais. Brasília, dez. 2014.

ANDRADE, Patrícia Roberta Paes de. Educação Profissional na Administração Pública: Desenvolvendo competências para atender às demandas na sociedade brasileira. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10555/Dissertacao_mestrado_Patricia_Andrade_versao_final_completa%5B1%5D.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 maio 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL – ANESP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: uma carreira a serviço da cidadania. Brasília: ANESP, 2015. Disponível em: <<http://www.anesp.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações posteriores. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 11 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm>. Acesso em: 12 mai. 2016.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da (2014). Dimensões político-estruturais do desenvolvimento de servidores no governo federal brasileiro: avanços e desafios. XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014.

COMITÊ GESTOR DA REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO. Rede Nacional de Escolas de Governo: O que é, trajetória, propósitos e desafios para seu fortalecimento. Aprovado em: set./2012. Última atualização: ago./2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/escolas_gov/rede_nacional_de_eg_01.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, set./out. 2008, p. 829-874. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 36.304, de 26 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br>>. Acesso em: 16 maio 2016.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF. Sítio eletrônico da Escola de Administração Fazendária. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 12 maio 2016.

ESCOLA DE GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – EGOV/DF. Sítio eletrônico da Escola de Governo do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.seap.df.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov 2014 e 16 maio 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. Caderno ENAP 20 anos – Caminhos de uma Escola de Governo. Brasília: ENAP, 2006.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. Sítio eletrônico da Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/>>. Acesso em: 13 maio 2016.

FONSECA, Diogo Ribeiro da [et al]. Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização (Caderno ENAP nº 40). Brasília: ENAP, 2015.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. Governar em rede: o novo formato do setor público. Brasília/São Paulo: ENAP/Unesp, 2006.

INSTITUTO RIO BRANCO. Anuário do Instituto Rio Branco 2014 / Ministério das Relações Exteriores. Brasília: Instituto Rio Branco, 2015.

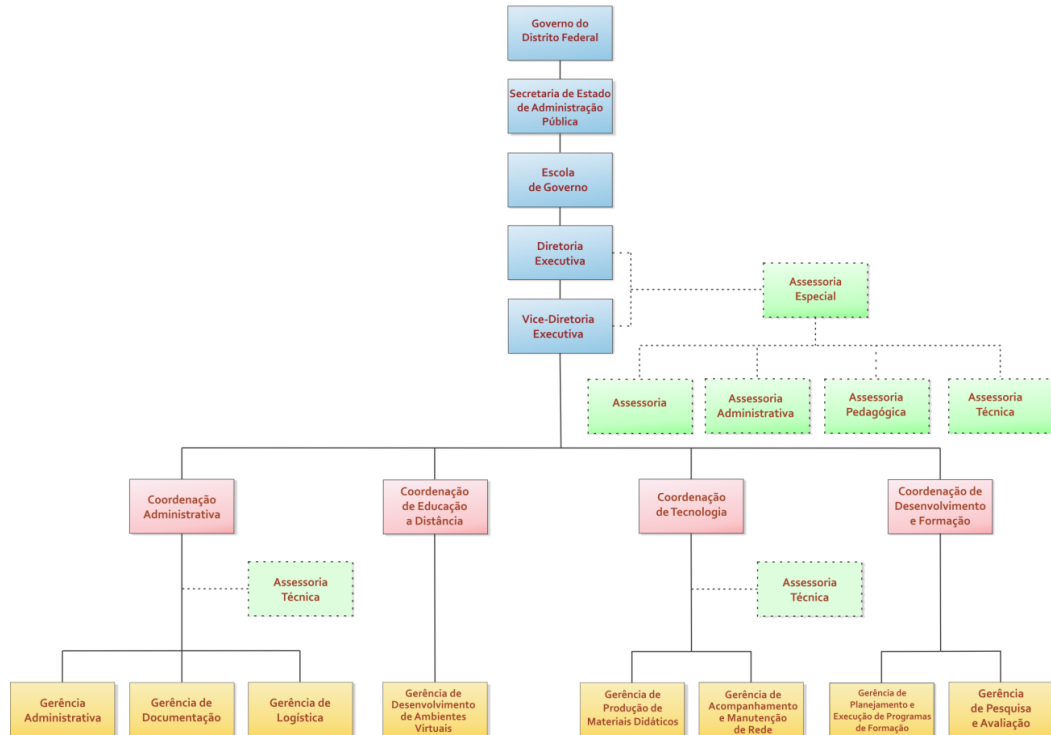
INSTITUTO RIO BRANCO. Sítio eletrônico do Instituto Rio Branco. Disponível em: <<http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/>>. Acesso em: 11 maio 2016.

NICOLINI, Alexandre Mendes. Aprender a governar: a aprendizagem de funcionários públicos para as carreiras de Estado. Tese apresentada à Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração. Salvador, 2007. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1711/Aprender_a_governar_Nicolini.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 12 maio 2016.

PALUDO, Augustinho. Administração Pública. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ANEXO I – ORGANOGRAMA ANTERIOR DA EGOV/DF

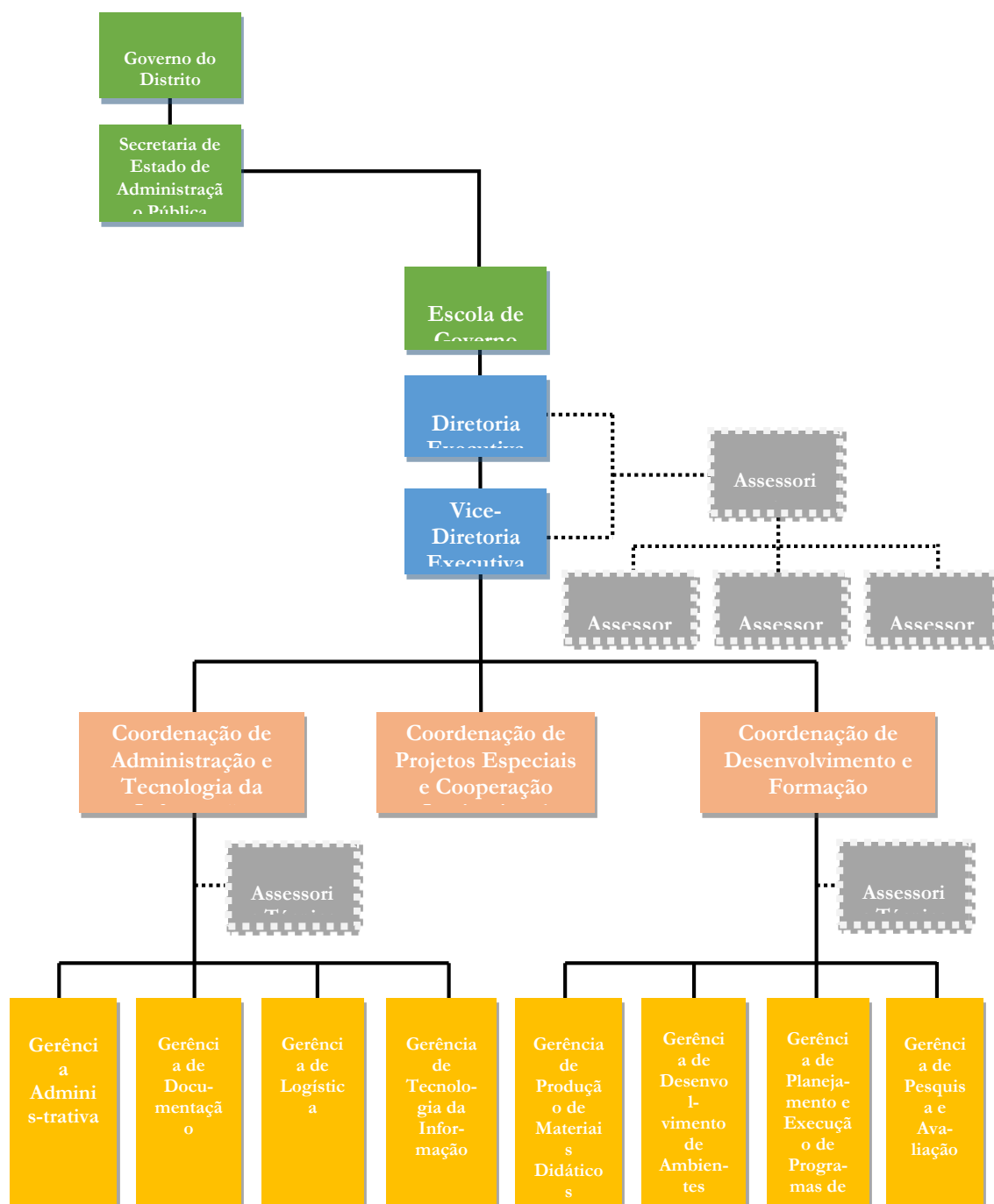
Organograma da Escola de Governo



Fonte: sítio eletrônico da Escola de Governo. Acesso em 8 dez. 2014.

ANEXO II – PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO

EGOV/DF (POLICY PAPER dez. 2014)



**ANEXO III – ORGANOGRAMA EGOV/DF APÓS
REESTRUTURAÇÃO (DECRETO nº 36.304/2015)**

